



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

**PROCESSO Nº 5254582-31.2024.8.21.7000 – ÓRGÃO
ESPECIAL**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE OSÓRIO

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE OSÓRIO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRÉ LUIZ PLANELLA
VILLARINHO**

PARECER

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**
Parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º da Lei Municipal nº
6.916/2024. Município de Osório. Alterações promovidas pela
Câmara de Vereadores em projeto de lei oriundo do Poder
Executivo, dispondo sobre matéria de iniciativa reservada ao
Chefe do Poder Executivo, concernente à organização e
funcionamento da Administração Municipal. Estabelecimento
de condicionantes para autorização de contratação de
financiamento e fixação de requisitos e teor de cláusulas a
serem observadas pelo Executivo Municipal em contratação
com o Estado, tudo sob a penalidade de resolução das*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

pactuações. Invasão de competência privativa do Prefeito Municipal. Afronta ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes municipais. Precedentes desta Corte.
PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE OSÓRIO**, objetivando ver declarada a inconstitucionalidade dos **parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º da Lei Municipal nº 6.916**, de 29 de abril de 2024, do **Município de Osório**, que *autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com o BANRISUL - BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S.A, através de financiamento pelo Fundo de Apoio Financeiro e de Recuperação dos Hospitais Privados sem fins lucrativos, conveniados ao Sistema Único de Saúde, e Hospitais Públicos no Estado do Rio Grande do Sul - FUNAFIR - vinculado à Secretaria da Saúde*, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea "d", 61, inciso I, e 82, incisos II, VII e XX, todos da Constituição Estadual, assim como aos artigos 2º e 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal, malferindo a harmonia e independência dos Poderes e a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (Evento 1 – INIC1).

O proponente sustentou, em síntese, que a Câmara de Vereadores de Osório, ao inserir os parágrafos 2º, 3º e 4º ao artigo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

1º da Lei Municipal nº 6.916/2024, alterando o texto original do Projeto de Lei nº 028/2024, de iniciativa do Prefeito Municipal, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre matérias relativas à organização e funcionamento da Administração Municipal, afrontando, ainda, o princípio da separação entre os Poderes. O projeto aprovado foi objeto de veto pelo Prefeito por este fundamento, veto este rejeitado pela Casa Legislativa, sendo a lei editada promulgada pela Presidência da Câmara de Vereadores, o que tornou necessária a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade. Postulou, assim, a concessão de medida cautelar, susstando-se os efeitos dos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º da Lei Municipal nº 6.916/2024 e, a final, a procedência integral do pedido.

Determinada a regularização da representação processual e a juntada de documentos (Evento 4 – DESPADEC1), vieram aos autos as peças do Evento 8 – PET1.

A liminar pleiteada foi deferida (Evento 11 – DESPADEC1).

A Câmara de Vereadores de Osório, notificada para prestar informações, manteve-se silente (Eventos 28 e 29).

O Procurador-Geral do Estado, citado nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, atuando na



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, defendeu a manutenção dos dispositivos objurgados no ordenamento jurídico, com lastro na presunção de constitucionalidade das leis, derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (Evento 26 – PET1).

É o relatório.

2. Os preceitos normativos questionados – parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º da Lei Municipal nº 6.916/2024 – foram assim redigidos:

LEI Nº 6.916, DE 29 DE ABRIL DE 2024.

Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com o BANRISUL - BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S.A, através de financiamento pelo Fundo de Apoio Financeiro e de Recuperação dos Hospitais Privados sem fins lucrativos, conveniados ao Sistema Único de Saúde, e Hospitais Públicos no Estado do Rio Grande do Sul - FUNAFIR - vinculado à Secretaria da Saúde.

(...).

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado, nos termos desta Lei, a contratar operações de crédito com o BANRISUL - BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S.A, através de financiamento pelo Fundo de Apoio Financeiro e de Recuperação dos Hospitais Privados sem fins lucrativos, conveniados ao Sistema Único de Saúde, e Hospitais Públicos no Estado do Rio Grande do Sul - FUNAFIR - vinculado à Secretaria da Saúde, até o limite de R\$ 37.000.000,00 (trinta e sete milhões de reais).

§ 1º A finalidade específica da operação de crédito descrita no caput do art. 1º desta Lei destina-se a assegurar a continuidade dos serviços hospitalares prestados à



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

comunidade local e regional prestadas pelo Hospital São Vicente de Paulo, em parceria com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, conforme termos ajustados no âmbito do processo judicial nº 5007303-69.2022.8.21.0059/RS, e nos termos da alínea "h" do art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, sob pena de resolução contratual.

§ 2º (VETADO).

a) (VETADO).

b) (VETADO).

c) (VETADO).

d) (VETADO).

e) (VETADO).

f) (VETADO).

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO).

a) (VETADO).

b) (VETADO).

c) (VETADO).

§ 2º A autorização para a contratação do financiamento prevista no caput do art. 1º fica condicionada à observância do que segue:

a) a avaliação para atender a finalidade deverá abranger todo o patrimônio da Associação São Vicente de Paulo, contemplando todos os seus bens, sejam eles imóveis, móveis, mobiliário, materiais, insumos, equipamentos e demais bens pertencentes ao acervo geral do rol de bens da instituição hospitalar;

b) apuração do passivo atualizado e discriminado da entidade, Associação São Vicente de Paulo, a ser expropriada;

c) para fins de deduções e ou compensações, deverá ser observado o § 1º do art. 32 do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 e a legislação que regula o processo de desapropriação;

d) a discussão acerca dos valores inscritos ou executados será realizada em ação própria, nos termos do § 3º do art. 32 do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941;

e) o passivo da entidade a ser expropriada deverá, por analogia, seguir o rito de pagamento do rol de credores nos termos da classificação dos créditos regulada pela Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005;

f) na inicial que impulsionar o processo de desapropriação, conste expressamente que a associação São Vicente de Paulo, esteja representada junto às interventoras, para em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

conjunto gerir e negociar o passivo de entidade, até o limite do valor liberado.

§ 3º O não atendimento das condições elencadas no parágrafo anterior ensejará a resolutividade da contratação de forma imediata.

§ 4º Levada a efeito a desapropriação, deverá constar expressamente no instrumento a ser formalizado com Estado do Rio Grande do Sul, dentre outras cláusulas as seguintes, sob pena de resolutividade do contrato:

a) estabelecimento de prazo mínimo de 20 (vinte) anos, com previsão de prorrogação por igual período;

b) impossibilidade de rescisão unilateral por qualquer uma das partes;

c) demonstração de Plano de Investimento e Crescimento dos Serviços Hospitalares. (§ 2º, § 3º, § 4º e suas alíneas promulgadas)

(...).

3. Em que pese não tenha vindo aos autos a íntegra do processo legislativo relativo ao Projeto de Lei nº 028/2024, que deu origem à Lei Municipal nº 6.916/2024, do Município de Osório, verifica-se, pela mensagem de veto parcial encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo à Casa Legislativa Municipal (Evento 1 – OUT4), que foram promovidas alterações na redação original do projeto de lei, de iniciativa do Prefeito Municipal, por meio de emenda parlamentar, sendo acrescentados os parágrafos 2º, 3º e 4º ao artigo 1º, criando condicionantes para a autorização da contratação do financiamento previsto no *caput* do referido artigo (parágrafo 2º) e fixando requisitos e, inclusive, o teor de cláusulas que deveriam constar no instrumento a ser formalizado com o Estado do Rio Grande do Sul após efetivada a desapropriação (parágrafo 4º), tudo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

sob pena de resolução imediata das contratações feitas (parágrafos 3º e 4º), o que, claramente, desborda da competência atribuída ao Legislativo na espécie.

Com efeito, a leitura dos dispositivos legais objurgados evidencia a existência de vício formal de inconstitucionalidade nas normas promulgadas pelo Legislativo Municipal, uma vez que, ao criar condicionantes à contratação de financiamento pelo Poder Executivo e estabelecer requisitos e o conteúdo de cláusulas de contrato a ser por ele firmado com o Estado, sob pena de resolução das pactuações, ingressou em seara de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, dispondo sobre matéria nitidamente administrativa e pertinente à organização e funcionamento da Administração Municipal, cuja deliberação era de competência privativa do Executivo.

No caso, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, aplicável aos municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*¹, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre organização, estruturação e funcionamento das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

¹Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.
(...).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...).

II - disponham sobre:

(...).

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

(...).

Trata-se, pois, de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Esta exatamente, a lição de Hely Lopes Meirelles²:

*(...). A **iniciativa reservada ou privativa** assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e **limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original**; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. (...).*

Note-se que os dispositivos questionados criam condições e fixam conteúdo, com sanção de resolução das contratações, em matéria de natureza discricionária, não deixando margem à deliberação do Prefeito, com clara invasão de competência

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.676.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

em matéria reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, o disposto no artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, em simetria, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta do Estado:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...).

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...).

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

(...).

Nesta toada, a jurisprudência desta Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.592/2020, DO MUNICÍPIO DE VACARIA. USO E DESTINAÇÃO DE BEM PÚBLICO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. A redação original do artigo 1º, §2º, da Lei Municipal nº 3.723/2015, vedava expressamente a utilização dos bens imóveis para qualquer outra finalidade que não a construção da sede própria do CEDEDICA. A nova redação introduzida pela Lei Municipal nº 4.592/2020 autoriza a utilização dos imóveis por outras entidades que desenvolvam atividades semelhantes às da cessionária. 2. Apesar de a norma possuir objeto individualizado, não há um destinatário específico para o benefício, tampouco recorte temporal ou outro aspecto que indique limite à subsunção. Não se trata de lei de efeitos concretos. Entretanto, ainda que o fosse, o atual entendimento do STF é no sentido de não excluir as leis de efeitos concretos do controle abstrato de constitucionalidade (ADI 4.048 MC). 3. A Lei impugnada trata de matéria administrativa concernente à organização e funcionamento da Administração Municipal, pois interfere na destinação de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

bens públicos municipais, o que, conforme jurisprudência desta Corte, se insere no âmbito da competência do Executivo Municipal. Portanto, há desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, “d”, e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 4. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084154616, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-08-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.186/2019. MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE LICENÇA-MATERNIDADE E DO PERÍODO DE RECEBIMENTO DO SALÁRIO-MATERNIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. São de iniciativa privativa do Chefe do Executivo leis que disponham sobre servidores públicos e sobre organização e funcionamento do serviço público. A iniciativa é condição de validade do próprio processo legislativo, e sua inobservância resulta em ocorrência de inconstitucionalidade formal, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto de lei. O vício de iniciativa viola o princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10 da Constituição do Estado do RS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083265595, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard, Julgado em: 30-04-2020)

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade formal dos preceitos impugnados, visto que afrontam o disposto nos artigos 8º, *caput*, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Nesta mesma linha, a lei objurgada positiva, ainda, flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual, pois interfere na gestão de pessoal do Executivo.

Com efeito, o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitiu, por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta uma vez não observada a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Neste toar, de resto, já se manifestou esta Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. LEI Nº 8.427/2019 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. AUTORIZAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DE AGÊNCIA MUNICIPAL DE EMPREGOS. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DESPESAS NÃO PREVISTAS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS OU NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO. É inconstitucional dispositivos da Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que invadem a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, interferindo diretamente na organização e no funcionamento da administração pública, além de criar despesas ou realocação de recursos, em caso de efetiva criação da Agência Municipal de Empregos, órgão a ser mantido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Emprego. De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal e material por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154 incisos I e II, da Constituição Estadual. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083402164, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 22-05-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 468/2014 ORIUNDA DA CÂMARA DE VEREADORES DE PANTANO GRANDE. CRIAÇÃO DO PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS E À VIOLÊNCIA. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. AUMENTO DE DESPESAS. IMPOSSIBILIDADE. A Lei Municipal n.º 468, de 21 de outubro de 2014, oriunda da Câmara Municipal de Pantano Grande, que regulamenta o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, apresenta vícios de ordem formal e material, afrontando os artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea "d", 61, inciso I, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064362007, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 14/09/2015)

Logo, impositiva a procedência integral do pedido.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

4. Pelo exposto, opina a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS pela **procedência** do pedido, na esteira dos fundamentos antes delineados.

Porto Alegre, 10 de fevereiro de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos³.

VLS

³ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 176/2025